



L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur

Mathilde Gralepois

► To cite this version:

Mathilde Gralepois. L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2011, 86 (3-4), pp.271-280. halshs-01259666

HAL Id: halshs-01259666

<https://shs.hal.science/halshs-01259666>

Submitted on 20 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Mathilde Gralepois

L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Mathilde Gralepois, « L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 86/3-4 | 2011, mis en ligne le 29 mai 2012, consulté le 02 janvier 2015. URL : <http://geocarrefour.revues.org/8492>

Éditeur : Association des amis de la Revue de Géographie de Lyon

<http://geocarrefour.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://geocarrefour.revues.org/8492>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Géocarrefour

Mathilde GRALEPOIS

Université François-Rabelais de
Tours
Ecole Polytechnique Universitaire
UMR 6173 CITERES

MOTS CLES

Risques technologiques,
maîtrise de l'urbanisme,
relation État/collectivités,
intercommunalités.

KEY WORDS

Technological hazard, urban
planning, state/local author-
ity relations, inter-communal
actions.

1 - L'article est issu d'une communication au colloque « Le risque industriel une question de sciences humaines et sociales », organisé les 24 et 25 mars 2010 par l'UMR 5600 à l'ENS de Lyon.

2 - Le principe de l'éloignement avec le décret du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux, permet de tenir à distance les industries des habitations et de diminuer les plaintes de voisinage (Bonnaud, Martinais, 2005). Au XX^e siècle, l'éloignement n'a plus la faveur du législateur. La loi de 1917 sur la réglementation des établissements dangereux et la loi de 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement se concentrent sur la réduction des risques (Noury, 2004).

3 - Sur les analyses de la relation entre territoires urbains et industries, voir la *Revue de Géographie de Lyon*, Le risque : une nouvelle approche des rapports entre la ville et l'industrie, vol. 71/1, 1996 ; et *Géocarrefour* : Risque : de la recherche à la gestion territorialisée, vol. 82/1-2, 2007.

L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur

RESUME

À travers l'usage de la préemption prévu par les acteurs publics - services d'État et collectivités locales -, l'article montre les effets de la délimitation des périmètres des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sur la gouvernance territoriale et l'aménagement des territoires. Les intercommunalités proposent un nouvel agencement des ressources juridiques et budgétaires, mais aussi politiques et territoriales. Même si le cadre juridique est peu clarifié, l'utilisation anticipée de la préemption révèle de nouvelles formes de régulation locale entre l'État et les collectivités. La préemption questionne l'avenir de l'aménagement dans les interfaces entre ville et industries, ainsi que la relativité de l'appréhension du risque industriel à proximité des agglomérations.

ABSTRACT

Using the notion of pre-emption rights as envisaged by public authorities (*i.e.* central State services and local authorities), the paper aims to show the effects of boundary delimitation of prevention plans for technological risks on local governance and regional planning. Inter-communal councils propose a new organisation of legal and financial resources as well as of political and territorial resources. Even if the legal context stays unclear, the anticipated use of pre-emption reveals new forms of regulation between the State and local authorities. The process of pre-emption questions the future of planning and development at the interface between urban and industry areas, and also the extent to which industrial risks are evaluated by adjacent urban zones.

L'IMPROBABLE PRÉEMPTION DES TERRITOIRES À RISQUE INDUSTRIEL MAJEUR¹

L'aménagement des territoires industriels à proximité des zones urbaines attire, depuis longtemps, l'attention des pouvoirs publics², plus récemment de la géographie et de l'urbanisme³. La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels renouvelle les outils de maîtrise de l'urbanisme avec le plan de prévention des risques technologiques (PPRT⁴). La loi propose trois instruments d'intervention foncière sur le bâti existant dans les périmètres des PPRT : l'expropriation - déjà ouvert par la loi de 1987⁵ -, le délaissement, c'est-à-dire le départ volontaire des occupants, et la préemption, soit l'acquisition prioritaire d'un bien immobilier par les autorités publiques.

Les trois mesures foncières sont mises en œuvre par les autorités locales en charge de l'urbanisme (la commune ou l'intercommunalité⁶). À l'intérieur des PPRT, différentes zones sont délimitées en fonction du degré de risque, de sa gravité, de sa probabilité et de sa cinétique. L'expropriation et le délaissement sont autorisés dans les zones les plus dangereuses « *en raison de l'existence de risques importants, d'accident à cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine* » (art. L.515-16 du code de l'urbanisme, créé par la loi du 30 juillet 2003). Dans le cas de l'expropriation, l'urgence de la situation exige une réponse des pouvoirs publics. La collectivité en charge de l'urbanisme doit procéder au départ des occupants. Pour le délaissement, la collectivité subit le départ des habitants et est obligée de racheter.

La préemption présente quelques particularités. Il s'agit d'un droit ouvert aux autorités locales - et non d'une obligation comme l'expropriation

- pour acquérir un bien mis en vente. L'exercice du droit de préemption demande une veille active, contrairement au délaissement, sur les transactions foncières, que ce soit de l'habitat ou des locaux d'activité. De plus, l'expropriation et le délaissement donnent lieu à une convention de financement - entre l'État, les collectivités et les industriels - dont les modalités et le montant concentrent l'essentiel des débats. Par contre, la préemption est laissée au financement exclusif des autorités locales en charge de l'urbanisme. Enfin, le droit de préemption s'exerce sur tout le périmètre du PPRT : « *Le droit de préemption ne fait pas l'objet d'une délimitation particulière dans la mesure où il est applicable sur l'ensemble du périmètre d'exposition aux risques* » (MEDD, 2007, p. 105).

Pour résumer, la préemption est une possibilité offerte aux collectivités d'intervenir, de manière exorbitante du droit commun, sur le marché foncier pour acquérir, à leur frais, tout bien immobilier sur le périmètre du PPRT. Situation intrigante si l'on considère que l'État dispose d'une marge de manœuvre primordiale dans l'élaboration du périmètre et du règlement des PPRT (Bonnaud, Martinais, 2008). Depuis les années 1990, les étapes de réalisation des zones de danger industriel sont marquées par la contradiction entre, d'une part, le poids arbitral de l'expertise de l'État et, d'autre part, la mise en œuvre des mesures d'urbanisme par les collectivités locales (Coanus *et al.*, 2010). Le recours à la préemption pourrait-il ouvrir un espace de renégociation du rapport de force dans le processus des PPRT au profit des collectivités locales ?

Faute de pouvoir étudier l'usage de la préemption dans les périmètres de PPRT⁷, l'analyse interroge les anticipations de l'usage -mais surtout du dé-

tournement – politique et territorial de la préemption sur les territoires à risques industriels. Ce sont essentiellement les anticipations des collectivités locales qui sont étudiées et enrichies par celles des services d'État⁸. En s'appuyant essentiellement sur les débats dans la communauté urbaine de Lyon entre 2000 et 2010, puis en complétant ponctuellement avec des exemples de la communauté d'agglomération de la région havraise, les anticipations de l'usage de la préemption interrogent les évolutions de la gouvernance territoriale et de l'aménagement des territoires.

Concernant la gouvernance territoriale⁹, même si le cadre juridique est peu clarifié, l'utilisation anticipée de la préemption fait apparaître une transformation des leviers d'argumentation et d'expertise, produisant de nouvelles formes de régulation entre l'État et les collectivités¹⁰. Concernant l'aménagement des territoires, la préemption questionne l'avenir de l'aménagement dans les interfaces entre espaces industriels et urbains, ainsi que la relativité de l'appréhension du risque industriel à proximité des agglomérations.

CONTINUITÉS ET FRAGILITÉS DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA PRODUCTION DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES (PPRT)

Plus de vingt ans après les premiers pas d'une gestion territoriale du risque industriel, la doctrine législative – en matière de d'arbitrage dans la réalisation des périmètres de zones à risques majeurs – continue de laisser une marge de décision importante aux services d'État. Les conflits avec les collectivités locales perdurent. La venue de nouvelles mesures foncières – ici la préemption – révèle-t-elle une évolution des rapports de force entre les logiques étatiques de calcul scientifique de l'aléa et les logiques locales de développement urbain ?

Face à la permanence de l'État dans la conception des périmètres de PPRT, les collectivités locales évoluent vers la systématisation d'une mise en conflit des périmètres de PPRT. Entre les deux acteurs, l'intercommunalité tente de se positionner en apportant une capacité d'expertise et des moyens que, parfois, les services d'État n'ont plus.

Les effets des périmètres de PPRT : craintes usuelles et nouvelles

Il faut attendre la loi de juillet 1987 sur l'organisation de la sécurité civile et la prévention des risques majeurs pour voir apparaître des outils de maîtrise de l'urbanisme. Auparavant, la prise en compte des risques industriels dans l'aménagement des territoires n'est pas un levier privilégié (Blancher, 1998).

La loi de 1987 instaure deux zones de danger, dites Z1/Z2, qui sont des servitudes d'utilité publique¹¹. L'existence de servitudes dans les documents d'urbanisme locaux n'a pas permis de résorber les situations d'imbrication, construites au cours des décennies, entre les industries et les activités urbaines. Tel est le constat tiré par les autorités gouvernementales au lendemain de l'explosion de l'usine de la Grande Paroisse de Toulouse en septembre 2001.

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels redéfinit de nouveaux plans de prévention des risques technologiques (PPRT). L'objectif affiché du Ministère de l'écologie et du développement durable¹² est de faire table rase des « situations difficiles héritées du passé et en évitant qu'elles se renouvellent à l'avenir » (MEDD, 2006, p. 18). La loi impose de recréer des zones sans enjeux urbains autour des industries¹³. Face aux situations conflictuelles des années 1990 entre l'État et les communes (Martinais, 1996 ; Duchêne, 2010), la loi affiche une volonté de concertation avec les collectivités, les industriels, les salariés des usines et les riverains.

L'étude des modalités de participation et de concertation montre qu'il s'agit plutôt d'un « *dispositif d'accompagnement de la politique de prévention des risques industriels mise en œuvre localement par la DRIRE* [ndlr : désormais la DREAL] » (Nonjon *et al.*, 2007, p. 100). D'abord, le préfet a l'initiative du périmètre d'étude du PPRT. Ensuite, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) – notamment composées des précédents services de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) – et les services techniques interdépartementaux d'inspection des installations classées caractérisent les aléas technologiques, ainsi que leur modélisation spatiale, à partir des études de danger fournis par les industriels. Enfin, les directions départementales des territoires (DDT) réalisent la caractérisation et la localisation des enjeux sous forme de cartographie. Elles réalisent l'assemblage des deux modélisations – aléa et enjeu – pour former un zonage brut, mis à la concertation des acteurs publics locaux. En somme, « *la réglementation prévoit que la procédure d'élaboration du PPRT ne peut démarrer qu'une fois (...) que les services d'État et les industriels ont réalisé le cadrage des problèmes et établi la liste des voies de règlement possibles* » (Bonnaud, Martinais, 2008, p. 140).

Pourtant, une fois approuvé par le préfet, le PPRT impose des mesures foncières aux documents locaux d'urbanisme qui entraînent la limitation, voire l'interdiction de construire. Le rôle arbitral de l'État dans la procédure de PPRT et les implications directes dans l'urbanisme local soulèvent,

4 - Les PPRT ne concernent pas toutes les installations classées pour la protection de l'environnement, mais celles qui sont définies « SEVESO seuil haut » (art. 48 de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels).

5 - L'expropriation permet aux pouvoirs publics d'obliger une personne privée (particulier ou société) à céder son bien immobilier. Dans le cas de la prévention des risques industriels, les articles 23 à 27 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs donnent aux pouvoirs publics en charge de l'urbanisme (commune ou intercommunalité) le droit d'exproprier dans les zones de danger dites « Z1/Z2 ».

6 - Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont issus de la loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale de juillet 1999. Les communes transfèrent des compétences d'urbanisme, de développement économique, de protection de l'environnement, de gestion de services urbains, etc.

7 - Encore peu de décisions des juridictions administratives permettent de connaître les marges d'interprétation.

8 - L'analyse assume la partialité des observations, étant entendu que les représentations du risque sont un construit relationnel entre tous les acteurs, non seulement les gestionnaires techniques et administratifs, mais également les riverains, les associations, les industriels, etc. (Coanus, Duchêne, Martinais, 2007)

9 - La gouvernance est

entendue comme un cadre d'analyse des transformations de l'action publique face aux processus de gestion multi-niveaux et de renforcement des logiques de l'économie financiarisée. Elle propose d'étudier les rapports de force en termes de flexibilité des ressources de pouvoir (Le Galès, 1995)

10 - La régulation est ici définie dans son sens large de mécanismes de coordination et de décision, c'est-à-dire d'action organisée articulant des intérêts particuliers à l'intérêt général.

11 - La zone Z1 délimite les effets mortels. Toute construction est interdite. Le délaissement et l'expropriation peuvent y être entrepris. La zone Z2 limite les effets irréversibles. Les zones de danger étaient précédemment définies dans la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Avec la loi de 1987, les documents locaux d'urbanisme sont contraints de les intégrer.

12 - Suite aux récents changements d'appellation du ministère, nous l'appellerons de manière générique « Ministère de l'écologie et du développement durable ». En juin 2011, son nom précis est le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

13 - Art.5 de la loi du 30 juillet 2003, chapitre « Maîtrise de l'urbanisation autour des établissements industriels à risques » : « À l'intérieur du périmètre d'exposition aux risques, les plans de prévention des risques technologiques peuvent, en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique, délimiter les zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements

depuis la fin des années 1990, des contradictions institutionnelles et politiques. Par exemple, en l'absence de PPRT approuvé par le préfet, les services en charge de l'urbanisme dans les collectivités locales se voient transmettre les études techniques des anciens périmètres Z1/Z2, alors que de nouveaux périmètres sont à l'étude. En 2006, le directeur de l'urbanisme opérationnel de la communauté urbaine de Lyon explique comment il a convaincu le président de l'intercommunalité de ne pas modifier les tracés des zones Z1/Z2, malgré l'incohérence avec les cartographies des PPRT en cours de réalisation.

« *Et si un jour il y a un pépin, on cherchera qui de l'ingénieur ou de monsieur le préfet ira en correctionnelle, il n'y a pas de raison. Et là-dessus, [le service de l'urbanisme opérationnel] est très clair. Quand les textes sont sortis, on a fait une note au président de la communauté urbaine, on lui a dit : vous touchez un de ces traits [des zones Z1/Z2] et c'est vous qui êtes responsable. On fait du copier-coller. Je lui ai même dit : personnellement, si vous voulez changer quelque chose, je vous demanderai une instruction écrite* » (Entretien avec le directeur de l'urbanisme opérationnel, communauté urbaine de Lyon, novembre 2006).

Institutionnellement, le décalage – temporel mais aussi décisionnel – provoque un sentiment de déqualification du travail d'instruction des services d'urbanisme dans les communes ou les intercommunalités. Il pose des problèmes de responsabilité dans le partage de compétences. Les services d'urbanisme dénoncent les interférences de l'État dans l'urbanisme local, compétence transférée aux collectivités depuis la décentralisation.

Le directeur de l'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon exprime les difficultés que les administrations vont avoir à légitimer les mesures foncières dans des terrains désignés comme dangereux par les nouveaux PPRT – et sur lesquels le maire délivre des permis de construire depuis des années – en l'absence de changements prégnants dans l'environnement industriel. Les outils fonciers ont une portée politique importante, notamment pour un maire face à ses citoyens. Sur la ville de Pierre-Bénite, historiquement ancrée dans le tissu industriel du couloir de la chimie, le long du Rhône au sud de Lyon, comment expliquer que la population de la commune encourt désormais un danger qui justifie que les pouvoirs publics rachètent prioritairement les biens immobiliers ? « *Pendant des années, l'État a dit : Arkéma [groupe français du secteur de la chimie créé par le groupe Total] à Pierre-Bénite, c'est un périmètre de risque de 650 mètres. Tout d'un coup, en août 2004, ça devient 2,5 kilomètres. C'est impossible, ce n'est pas sérieux (...)* Soit on dit aux élus : vous êtes des irresponsables, on devrait tous vous virer. Depuis 20 ans, vous mentez à la population en lui disant qu'au-delà de 650 mètres,

il n'y a pas de danger pour les personnes qui habitent et donc vous laissez la ville se développer ou alors les 2,5 kilomètres que vous annoncez, aujourd'hui, n'ont pas de sens » (Entretien avec le directeur de l'urbanisme opérationnel, communauté urbaine de Lyon, novembre 2006).

Les services d'État se présentent comme les garants d'une procédure pérenne, c'est-à-dire déconnectée des mandats des représentants élus au niveau local. Si l'on considère que le pouvoir de police du maire repose sur un contrat social, les individus remettent leur sécurité aux élus afin de garantir l'intérêt général. Le classement d'un territoire urbain, habité, en zone de danger industriel majeur doit reposer sur une relation de confiance entre les pouvoirs publics et les populations résidentes, qui s'établit sur le long terme. Or, les collectivités en charge des interventions foncières dénoncent le décalage que le temps de l'instruction des PPRT, décidée par le préfet et les services d'État, produit sur le processus de validation des documents d'urbanisme.

En quoi l'ouverture du droit de préemption, mesure foncière de prévention des risques industriels inexistante avant 2003¹⁴, sur l'ensemble du périmètre du PPRT change-t-elle cette contradiction institutionnelle et politique ? Deux temps peuvent faire l'objet de conflit : l'acte de préemption (le rachat par la collectivité) et les conséquences de l'inconstructibilité du terrain préempté.

Dans le cas des zones à risques industriels, la jurisprudence est rare, mais les premiers arrêtés des cours administratives insistent sur le rôle d'outil d'urbanisme de la préemption, plus que sur celui de prévention. Le 30 juin 2009, la cour administrative d'appel de Bordeaux confirme l'annulation du tribunal de Pau de décembre 2007 de la préemption sur la commune de Mourenx (Pyrénées Atlantiques), notamment sur deux motifs : l'inexistence « *à la date à laquelle [la commune exerce] ce droit, d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement suffisamment précis et certain* » et la préemption ne peut avoir lieu que « *lorsque le plan de prévention des risques technologiques aura force exécutoire* ». Mais comment avoir un projet sur un territoire industriel inconstructible ? Contrairement à l'expropriation qui est un outil de protection pour cause d'utilité publique depuis le XIX^e siècle (Dubois-Maury, 2001), l'usage de la préemption à des fins de prévention semble aujourd'hui totalement à contre-emploi.

Les chargés de mission en urbanisme à la communauté urbaine de Lyon envisagent un nombre de situations particulières illimitées aux contours juridiques complexes. Par exemple, comment gérer les départs dans les logements collectifs ? « *Les mesures foncières sont inapplicables en l'état, imaginez qu'on préempte lors de ventes ou*

que les habitants délaissent leur logement, dans un immeuble. Si on mure 30% des logements, on laisse les autres dans l'immeuble ? » (Entretien avec un chargé de mission à l'urbanisme territorial, communauté urbaine de Lyon, mai 2011).

Face à l'accroissement général du nombre de recours¹⁵, on voit mal les collectivités s'engager dans la préemption, juridiquement mais aussi financièrement. Bien que le contrat de vente soit soumis aux règles du droit commun, la perte de valeur d'un bien situé dans une zone à risques peut soulever des contentieux (Sauvage, 1997). Le directeur du service d'information sur les risques majeurs de la communauté d'agglomération de la région havraise explicite les ambiguïtés juridiques.

« Une fois le PPRT sorti, monsieur Dupont a sa maison dans le périmètre et il dit : monsieur le maire, il faut me payer ma maison parce que je veux m'en aller, c'est trop dangereux. Il a le droit pratiquement de l'exiger. Dans le même temps, les pouvoirs publics mènent une politique de réduction des risques à la source qui induit que, dans cinq ans, il n'y aura plus de risque à cet endroit-là. Alors, la collectivité devient propriétaire de la maison de monsieur Dupont et cinq ans après, cette maison n'est plus dans une zone à risque... Ça va devenir compliqué à gérer... Alors qu'est-ce qu'on fait : on préempte ou on ne le fait pas ? Ça va être complètement déstabilisant. » (Entretien avec le directeur de l'information sur les risques majeurs, communauté d'agglomération de la région havraise, juin 2007).

L'absence d'un travail collaboratif installe un climat de défiance dans la légitimité scientifique des périmètres PPRT, dans la crédibilité juridique des mesures foncières – notamment de la préemption – et donc dans la possibilité concrète d'une applicabilité finale. Ce sont autant de nouvelles fragilités dans la démarche PPRT menée par l'État. L'anticipation de l'usage de la préemption autour des tracés des périmètres de PPRT génère des stratégies de sécurisation juridique autour de possibilités de recherche de responsabilité. Elle entraîne un enchaînement de positions de refuge entre les services d'État et les élus locaux, mais aussi entre les élus locaux et leurs propres services techniques. Entre les deux acteurs, les intercommunalités tentent de relayer les attentes des communes et d'unifier une expertise locale.

Porter la mise en conflit de « l'État-expert » : un rôle pour les intercommunalités ?

Le changement de calcul des périmètres et les nouvelles mesures foncières sur le bâti existant, mis en place par la loi de 2003, pourraient transformer la posture arbitrale de l'État dans le calcul de l'aléa technologique. Les périmètres de prévention ne sont plus calculés selon une méthode dé-

terministe¹⁶, mais selon une méthode probabiliste, c'est-à-dire une modélisation matricielle de trois facteurs : la probabilité, la gravité et la rapidité (Propeck-Zimmermann, Saint-Gerand, Bonnet, 2009). Face au pouvoir décisionnel de l'État à toutes les étapes du PPRT et son monopole d'expertise sur le calcul des périmètres, les collectivités locales s'appuient sur les contradictions émergentes du calcul probabiliste des périmètres pour contester la cohérence territoriale des PPRT.

Au sein des PPRT, l'aléa est calculé « par le cumul des probabilités de tous les accidents pouvant affecter ce lieu » (Propeck-Zimmermann, Saint-Gerand, Bonnet, 2009, p. 2). Chaque tracé de PPRT est différent, selon les critères de gravité, de probabilité et de cinétique¹⁷ propres au process industriel et au site géographique. L'utilisation de la probabilité pour calculer l'aléa technologique comporte des marges d'erreur qui se traduisent dans le dessin des périmètres de PPRT¹⁸. De plus, comme les nouveaux périmètres des PPRT ne prennent pas en compte les scénarii maximaux, les PPRT pourraient être plus petits que les anciens cercles Z1/Z2. Rapidement, les collectivités anticipent de la libération de foncier. Dans l'agglomération du Havre, les services locaux à l'urbanisme ont excessivement anticipé la petitesse des PPRT.

« La [DREAL] a montré un premier périmètre d'étude qui, finalement, par rapport au zonage d'aujourd'hui, est vraiment petit-petit. Donc le maire est très content, sauf que, depuis, le périmètre que proposait la [DREAL] n'a pas été complètement validé par le Ministère de l'Industrie qui, lui, a une ambition d'avoir une position cohérente au niveau national. Des sphères Butagaz, il y en a pas mal sur le territoire, même si les territoires et les états de protection ne sont pas les mêmes. Alors, quel scénario on retient ? » (Entretien avec le chef de service à l'aménagement du territoire, DDT Seine-Maritime, décembre 2006).

Avec le calcul probabiliste de l'aléa, chaque périmètre PPRT est unique, même pour des installations aux procédés similaires, sur des communes voisines. Face aux marges d'erreur possible et aux contradictions territoriales, les collectivités vont se saisir des possibilités de controverse scientifique et technique en rappelant que l'État est garant d'une application homogène des lois et des règlements sur le territoire national.

Le Ministère rappelle à ses services déconcentrés le besoin de cohérence entre des PPRT ayant des caractéristiques communes d'activité et d'environnement urbain. La circulaire du 10 mai 2010 propose une unification des instructions ministérielles en matière de calcul des études de dangers, de réduction du risque à la source et de cartographie des PPRT¹⁹. Malgré les efforts de lisibilité et d'unification, la recherche d'équité territoriale

ou d'ouvrages, ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes, sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation ».

14 - Dans son écriture actuelle, le droit de préemption est défini à l'article L.211-1 du Code de l'urbanisme : « les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain » sur tout ou partie des zones, énumérées dans l'article, dont « les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques en application du I de l'article L. 515-16 du code de l'environnement ».

15 - Le rapport du conseil d'État en 2008 constate l'accroissement des procédures de contentieux et le taux élevé d'annulation des décisions de préemption par les juges administratifs. Cf. *Le droit de préemption*, rapport du Conseil d'État, La documentation française, Paris, 2008.

16 - La méthode déterministe recueille l'ensemble des scénarii d'accidents possibles sur les sites industriels, même les moins probables, en déterminant les effets maximaux, à partir d'un point d'impact déterminé.

17 - Arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation.

18 - Dans la circulaire du

10 mai 2010 sur les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à la démarche de réduction du risque à la source et aux PPRT il est souligné, concernant les explosions de gaz à l'air libre : « *les méthodes de calculs présentées ne permettent pas d'obtenir plus que des ordres de grandeur, sur lesquels la marge d'erreur n'est généralement pas quantifiable mais peut être relativement importante* » (Martinais, Chantelauve, 2009, p. 36).

19 - Circulaire du 10 mai 2010 récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à l'appréciation de la démarche de réduction du risque à la source et aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) dans les installations classées en application de la loi du 30 juillet 2003.

20 - La Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP) n'est pas seulement, depuis 2007, une énième modification des organigrammes des services de l'État. La priorité aux choix budgétaires, le resserrement des moyens humains, le recours à l'expertise privée externe, la concentration du pouvoir de décision dans les mains des préfets sont autant de mots d'ordre qui, mis en œuvre depuis janvier 2010, déstabilisent le fonctionnement quotidien des services déconcentrés d'État (Bezès, 2009).

21 - 354 PPRT prescrits sur une totalité d'environ 420, dont 84 PPRT approuvés au 01/01/2011. Source : Bilan 2010 de l'inspection des installations classées, Dossier de presse, Laurent Michel, directeur général de la prévention des risques, ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 15 mars 2011.

chère au Ministère est, au quotidien, difficile à tenir pour les services d'État déconcentrés. Les unités dédiées aux risques, dans les DREAL et dans les DDT, paraissent parfois agrandies par effet de fusions, notamment entre les services en charge de l'aménagement et de l'environnement. Généralement, elles ressortent plutôt affaiblies en moyens financiers et humains de la dernière réforme qui tente, inlassablement, de rationaliser leur fonctionnement²⁰. Encore peu de PPRT sont approuvés²¹. Or, il s'agit de l'expression visible de leur capacité d'action institutionnelle, notamment auprès des collectivités.

Pour défendre leur légitimité locale, les services d'État referment davantage la « boîte noire » du calcul de l'aléa technologique, renforcent les conditions de respect des normes techniques et verrouillent les modalités de participation des collectivités locales. La complexité – voire l'impossibilité de vérification – des méthodes de calcul et de modélisation est en soi un moyen de protéger la production des données et les raisons des arbitrages, en somme de limiter la contestation des tracés de PPRT. Les collectivités locales considèrent l'approche probabiliste « comme une langue étrangère » selon le directeur de l'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon. Il explique que si on ne parle pas la langue, les services de l'État discutent « entre eux » et la collectivité « ne fait plus autorité ».

Dès lors, les collectivités en charge de l'urbanisme s'appuient sur les contradictions et les fragilités de la démarche PPRT pour contester les périmètres. À Lyon et au Havre, l'intercommunalité propose ses moyens humains, techniques et financiers pour construire une contre-expertise à destination des communes membres. Par exemple, la communauté urbaine de Lyon est un établissement public de plus de 4 600 agents publics, qui dispose d'un budget de 1 762,2 millions d'euros pour l'année 2011.

« *Il y a une dimension d'expertise de l'intercommunalité. Je ne suis pas expert «risque», mais je bénéficie ici, en tant que directeur [de l'urbanisme opérationnel], d'un environnement qui fait que je peux m'appuyer sur une série de collaborateurs qui vont m'apporter, à deux ou trois, une somme de connaissances (...). La communauté urbaine a acquis une autorité parce qu'elle a accumulé un niveau d'expertise que, parfois, aujourd'hui, l'État n'a plus.* » (Entretien avec le directeur de l'urbanisme opérationnel, communauté urbaine de Lyon, novembre 2006)

Par ailleurs, les services de la communauté urbaine de Lyon, en charge de la planification territoriale, ont recours à un consortium d'experts. Pour un budget d'environ 700 000 euros, la direction de l'urbanisme prend appui sur un groupement de consultants, qui intervient depuis 2007 dans la

défense des intérêts du développement de l'agglomération lyonnaise, lors de la réalisation technique des PPRT²².

Le consortium est composé de différents experts²³, mais n'a pas spécifiquement d'expérience antérieure en matière de PPRT. Faute d'être en capacité d'offrir un support technique, le consortium a tout de même été reconduit en 2010 sous forme d'aide à la décision stratégique pour le comité de pilotage composé d'élus municipaux et réuni au sein de la communauté urbaine de Lyon.

« *On a fait venir une AMO [assistance à maîtrise d'ouvrage] pour les aspects juridiques, techniques, urbains et l'information au public afin de remettre en cause les études de modélisation de danger et d'entrer dans la gouvernance politique avec plus d'outils. Il y a eu un COPIL [comité de pilotage] avec la nouvelle vice-présidente [au pôle environnement de la communauté urbaine de Lyon] et quatre maires de communes concernées afin de contester les études de danger (...). L'État n'a pas de vision stratégique du développement local dans le temps. Il agit dans l'instant, sans perspective, avec l'existant, la DDT a réalisé une étude des enjeux très figée. L'EPCI [établissement public de coopération intercommunale - ndlr : la communauté urbaine] en a réalisé une autre qui est en phase de validation par le COPIL et l'AMO.* » (Entretien avec le chef de service à l'écologie urbaine, communauté urbaine de Lyon, mars 2010).

Dans le cas de Lyon et du Havre, les tentatives de contrepoids des collectivités sont menées par les intercommunalités. Fortes de moyens humains, matériels et financiers acquis par le regroupement des ressources communales, les intercommunalités sont à la recherche d'une reconnaissance institutionnelle, notamment dans un rôle de médiation entre les intérêts régaliens et communaux (Desjardins, Boïno, 2006). Pourtant, le pari de la médiation en partie perdu. L'AMO passe d'un outil d'expertise purement intercommunal entre 2007 et 2010 à une aide à la décision politique au COPIL, c'est-à-dire aux maires des communes industrielles. Comme pour d'autres politiques publiques, l'intercommunalité sert davantage d'arène d'expression des intérêts municipaux que de formulation d'une action publique autonome (Desage, Guéranger, 2011).

Si la préemption est un outil d'intervention foncière moins contraignant et moins difficile d'application que l'expropriation, elle reste un pouvoir exorbitant au droit commun sur le marché foncier. Elle transforme l'usage des sols, mais aussi les perceptions des territoires. Rompant avec la vocation aménagiste, la préemption est depuis 2003 un « outil de quasi-police administrative » au service de la prévention des risques (Rapports du Conseil d'État, 2003, p. 23). Les terrains ne sont plus acquis pour des opérations d'urbanisme.

Pourtant, en autorisant à préempter, l'État laisse aux collectivités le soin d'élaborer des projets de territoire sur des zones industrielles. Dans un contexte où les services d'État perçoivent un affaiblissement de leurs moyens financiers et humains, le changement de méthodologie de calcul de l'aléa technologique et les complexités juridiques de l'application de la préemption créent de nouvelles fragilités dans la légitimité de l'État-expert. Les grandes collectivités, aux forts enjeux économiques et urbains, décident de s'équiper pour mettre en controverse le tracé des PPRT. Les intercommunalités proposent d'offrir une aide à la décision municipale ou un accès à de l'expertise externe pour penser l'aménagement des territoires industriels dans les décennies à venir.

CONTOURNEMENTS DES EFFETS PRÉVENTIFS DE LA PRÉEMPTION DES ZONES À RISQUE INDUSTRIEL

Dans un contexte de raréfaction – réelle ou supposée – du foncier constructible²⁴, les communes s'estiment lésées par la capacité unilatérale de décision de l'État à imposer les secteurs de préemption. Portées par l'intercommunalité, elles mettent en place des démarches de subversion de la préemption. D'une part, les services d'urbanisme des intercommunalités de Lyon et du Havre se saisissent des ressources réglementaires de la loi de juillet 2003 pour penser l'aménagement d'activités dans les zones PPRT. D'autre part, les premières démarches d'acquisition des terrains classés en zone à risque industriel montrent que la préemption devient non pas une mesure de prévention, mais une capacité de réserve foncière pour un développement futur.

Construire en zone à risque industriel ?

L'application réglementaire des mesures foncières des PPRT, notamment la préemption, sont à la charge des collectivités locales. Les élus s'opposent à ce qu'ils appellent « le gel » ou « la sanctuarisation » des territoires. Pour certains acteurs locaux, il est presque plus dangereux d'arrêter le développement urbain que de prévoir les effets d'un aléa technologique majeur.

Les communes, construites aux abords des usines, sont souvent touchées par des difficultés économiques (tab.1). Elles sont en proie à des formes de relégation et de fragmentation urbaine : le départ des classes moyennes supérieures, le manque de transport collectif, un taux de chômage élevé, la dégradation des conditions de vie, etc. Dans les communes du sud de l'agglomération lyonnaise, dans le couloir de la chimie, les centres-villes de Saint-Fons, Feyzin ou Pierre-Bénite – dont les arrêtés de prescription de PPRT ont été les premiers validés en janvier 2009 – sont imbriqués dans le tissu industriel.

	Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal en 2008	Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2007
Saint-Fons	15 813 €	18.6 %
Pierre-Bénite	19 299 €	12.9 %
Feyzin	21 971 €	11.2 %
Département du Rhône (zone de comparaison)	25 360 €	10.1 %

Les écoles, les crèches, les équipements sportifs et même les casernes de pompiers sont à proximité immédiate des zones létales désignées par les PPRT. Il semble inconcevable pour les élus et pour les aménageurs de « vider » les villes, construites pour – et parfois par – les usines, à cause d'un changement de méthodologie de calcul du danger technologique. Les centres-villes n'ont pas été expropriés depuis la loi de 1987 alors que l'expropriation existait. Dès lors, dans les zones urbaines denses, aucun service d'urbanisme n'envisage sérieusement d'utiliser le droit de préemption.

Dans les administrations des collectivités locales, l'idée d'éloigner industries et centres urbains fait des adeptes dans les services de sécurité civile et d'environnement. Mais les services d'urbanisme, plus puissants dans l'organigramme et plus influents auprès des grands élus, préfèrent soutenir les possibilités d'aménagement dans les zones à risque industriel. Le guide méthodologique d'application des PPRT à destination des élus explique : « En fonction des projets d'urbanisme de la commune et du fonctionnement du territoire, il est possible d'ouvrir plutôt l'une ou l'autre partie de cette large zone bleue [ndlr : c'est-à-dire en aléa moyen à faible] à une urbanisation contrôlée, et de restreindre le développement sur les parcelles restantes. Il peut également être proposé de développer des activités économiques n'accueillant pas de public et à faible nombre de salariés » (MEDD, 2006 ; MEDD, 2007). La dérogation à la règle générale laisse un champ contraint, mais ouvert, à l'intervention des aménageurs. Pourtant, les premières tentatives n'ont pas abouti. Aucune activité consensuelle n'est trouvée entre les services d'État et les collectivités.

À la communauté urbaine de Lyon, les aménageurs préconisent d'utiliser les zones d'éloignement pour faire des espaces de loisirs. Mais, leur première proposition est bloquée par le préfet du département du Rhône. Le préfet annule la mise en service d'une piste cyclable, nouvellement construite, sur les bords du Rhône, à proximité des usines du couloir de la chimie. Le directeur de l'urbanisme territorial ne comprend pas cette décision.

« Les calculs qui sont faits sur le trafic routier dans le couloir de la chimie, c'est entre 110 000 et 120 000 voitures par jour. Vous imaginez un accident à une pleine heure de pointe dans un embouteillage... Ça, le préfet, ça ne l'empêche pas de dormir, ce n'est pas un problème parce que

Tableau 1 ; Des communes industrielles marquées par des difficultés économiques
source : INSEE, bases de données, statistiques locales.
Consulté le 7 juin 2011

22 - L'appel d'offre précise les missions : « *permettre la préparation de la participation [de la communauté urbaine] au groupe de travail PPRT et dans le bon déroulement de ces réunions ; assister la communauté urbaine de Lyon dans l'élaboration des documents d'urbanisme relevant de ses compétences, essentiellement le PLU et les opérations d'aménagement urbain, ainsi que dans la mise en œuvre de divers projets territoriaux impliquant notamment nos partenaires économiques, institutionnels et les services de l'État* ».

23 - ORGECO (Cabinet en gestion et expertise comptable) ; ARCADIS (Audit de cession acquisition, les études de risques santé sur les sols, eaux et déchets ainsi que les travaux de dépollution) ; AMARISK (Cabinet de conseil en recrutement) ; OXALIS (Cabinet en conduite de changement et management des organisations).

24 - L'utilisation de cette expression paradoxale à la loi de l'offre et de la demande foncière signifie que l'étude des situations locales est indispensable. Les disponibilités du marché foncier varient aussi selon les stratégies politiques, les conditions du développement économique – et notamment d'emploi – ou les contextes géographiques. Cf. Mobilisation foncière, 2004.

25 - La loi de juillet 2003 ouvrirait largement la porte à la revente aux industriels en autorisant le rachat à prix coûtant. Pour l'instant, le juge administratif ne semble

pas justifier la préemption à des fins de revente aux industriels. L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 30 juin 2009 ne considère pas que les « conditions matérielles d'exécution [d'un] plan de développement industriel constitue un projet d'aménagement ».

26 - Vœux des élus du Grand Lyon et de la vallée de la chimie exprimés dans le cadre de l'association des personnes et des organismes associés aux PPRT de la vallée de la chimie, réunions des 28 mai, 4 juin et 10 juin 2010.

27 - Concernant le départ de Butagaz, l'entreprise n'a pas été délocalisée en tant que telle. Ses stockages ont été répartis dans des sites préexistants en Rhône-Alpes, notamment celui de Rhône-Gaz à Feyzin (Cauhopé, Duchêne, Jaillet, 2010).

ce sont les prédécesseurs qui ont ouvert l'autoroute. » (Entretien avec le responsable du secteur Sud de la direction de l'urbanisme territorial, communauté urbaine de Lyon, novembre 2006).

Le rapport de force entre État et collectivité continue sur le terrain réglementaire. Même sur un domaine de compétence locale et en accord avec la loi, l'État contrecarre l'initiative d'aménagement. Les collectivités sont désormais très attentives à la position que l'État va tenir sur le déplacement du tronçon autoroutier compris dans le périmètre du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise.

Si aucun compromis d'aménagement n'est trouvé dans les situations de forte proximité entre les centres urbains et les usines, l'effort des services d'urbanisme des intercommunalités se concentre sur la diminution de la surface des périmètres. Là où les maires souhaitent éviter les conflits avec les industriels, tout en maintenant une pression sur la réduction des zones de PPRT, ils travaillent à renforcer les mesures de confinement ou améliorer le process industriel, afin de modifier le calcul de l'aléa industriel et réduire les périmètres. Face aux coûts exorbitants des investissements requis, une dangereuse possibilité existe : le report des risques sur le transport de matières dangereuses. « Les industriels n'ont pas attendu la révision des PPRT pour revoir leurs stockages. Ils travaillent de plus en plus en flux tendus. Parfois, ils n'ont plus besoin d'une cuve de 500 tonnes d'ammoniaque, ils en mettent une de 100 tonnes et voilà, on a réduit le risque alors que... Il y a un moment où on ne réduit pas vraiment le volume de risque. » (Entretien avec un chargé de mission, unité sur les risques, DREAL Rhône-Alpes, avril 2006).

Le principe d'éloignement pourrait servir d'alibi pour diminuer les efforts de réduction des risques à la source par les industriels (Moliner-Dubost, 2003). La source du risque de l'usine est transférée d'un endroit connu et accessible vers le transport de matières dangereuses. Les stratégies locales de contournement du pouvoir de l'État d'imposer des secteurs de préemption, mais aussi de contrôler *a posteriori* des décisions locales d'aménagement entraînent des effets indirects, notamment celui d'accroître les risques « déterritorialisés » (Galland, 2003).

Les services d'État encouragent les collectivités à acquérir le foncier et à le revendre aux entreprises. En offrant des solutions foncières aux usines, ils proposent d'éviter de potentielles délocalisations²⁵. Le chef de service à l'environnement de la direction départementale des territoires du Rhône explique que les zones-tampon pourraient constituer des espaces de stockage supplémentaire. « Autour des entreprises, le problème peut se poser différemment. Il est prévu que les entreprises puissent s'approprier ces « no man's land ». D'une

certaine façon, la création de ces no man's land légitime la présence de l'entreprise et la renforce dans le cadre de son développement » (Entretien avec le chef de service à l'environnement, DDT Rhône, novembre 2006).

Pour les élus et les aménageurs, l'État impose une vision restrictive de la loi qui autorise pourtant des façons d'habiter et de développer les territoires à risques. Les intercommunalités proposent de fédérer les intérêts municipaux afin de porter une vision prospective d'aménagement urbain et économique des espaces industriels. Les élus de la communauté urbaine de Lyon souhaitent conserver la vocation industrielle de la vallée de la chimie. Ils contestent les effets de déstructuration du tissu économique – notamment les PME-PMI –, de restriction des aménagements urbains en entrée sud d'agglomération et de traumatisme des mesures foncières pour les habitants²⁶. Pour parer aux effets de déqualification territoriale par la désignation en zones dangereuses par les PPRT (Cauhopé, Duchêne, Jaillet, 2010), le droit de préemption des biens immobiliers dans le périmètre de PPRT pourrait, à ce titre, revenir à sa vocation initiale d'outil de projet de territoire.

La préemption dans les PPRT, des réserves foncières à moindre coût ?

Dans les intercommunalités du Havre et de Lyon, l'application de la préemption à des fins de prévention n'est considérée que de façon très marginale. L'autre scénario est plus radical : utiliser la préemption pour constituer des réserves foncières dans les espaces industriels.

Après l'explosion de l'usine de la Grande Paroisse à Toulouse en 2001, les agences d'urbanisme ont été fortement sollicitées par les élus locaux pour actualiser les données économiques et sociales sur les territoires industriels. Les chargés de mission avouent mal connaître les industries, avoir parfois des images toutes faites d'une industrie polluante et pourvoyeuse d'un grand nombre d'emplois. Parfois même, les institutions locales apprennent par la presse le départ d'entreprises. « Il n'y a pas de nouvelles d'entreprises à risque qui vont s'implanter, c'est plutôt comment garder les existantes. Quand la sphère de Butagaz est partie, ça a déstabilisé le territoire. Ça a ouvert la porte aux autres. Dans un phénomène de globalisation, elles hésitent moins. C'est le départ de la restructuration de la vallée de la chimie. » (Entretien avec un chargé d'études sur les risques, agence d'urbanisme de la région lyonnaise, novembre 2006)

Les développeurs urbains en charge des secteurs du couloir de la chimie lyonnaise envisagent le début de la restructuration économique et du renouvellement urbain²⁷. La mutation complète

des territoires et des productions industrielles est clairement envisagée par les services de développement urbain de la communauté urbaine de Lyon et par l'agence d'urbanisme de la région lyonnaise (SEPAL, 2006). Les développeurs urbains considèrent le couloir de la chimie comme un territoire d'une quinzaine de kilomètres, du sud de Lyon à Solaize, à réorganiser, à réaménager, à requalifier. « *Qu'est-ce qu'on va faire de tous ces territoires qui étaient gelés ? C'est notre travail pour les trente années à venir : qu'est-ce qu'on va faire des nouveaux territoires à venir ? [...] Toutes ces problématiques apparaissent et on garde ça dans un coin de notre tête car, dans vingt ans, ça sera du foncier libéré* » (Entretien avec un chargé d'études sur les risques, agence d'urbanisme de la région lyonnaise, novembre 2006).

En anticipant sur les fermetures des usines, les aménageurs projettent de revaloriser les territoires industriels, notamment par le développement des capacités résidentielles. Le devenir de la vallée de la chimie est décrit en termes d'atout fluvial (sports nautiques et observation des écosystèmes). Un des scénarii est la transformation en « *traversée urbaine magnifique et progressivement réinvestie par de l'habitat ou de l'activité économique* » (SEPAL, 2006, p. 20).

La possibilité laissée par la loi de juillet 2003 aux collectivités locales de préempter les terrains classés en zone à risques industriels permet d'anticiper le devenir d'espaces désignés comme inconstructibles à court terme, mais peut être porteurs de projet de développement à long terme, notamment dans la vallée de la chimie située « à 2h30 de la Défense » comme le précise un directeur de service aux risques et à l'environnement de la DDT du Rhône (entretien de mars 2010). L'usage de la préemption peut alors ouvrir une fenêtre d'opportunité pour acquérir progressivement et à bon prix des terrains de développement futur. Ce qui est décrit comme des espaces dangereux – voire mortels – seront peut-être des entrées d'agglomération urbanisées et dynamiques dans l'avenir.

CONCLUSION

Outil à la fois privilégié et controversé de l'aménagement des territoires, la préemption s'appuie sur la légitimité des pouvoirs publics. Elle permet aux autorités locales en charge de l'urbanisme (la commune ou l'intercommunalité) de saisir en priorité les opportunités foncières afin de développer le territoire, s'extrayant du fonctionnement du marché. Contrairement aux objectifs d'expropriation ou de délaissement, le volet des risques technologiques dans la loi de juillet 2003 change radicalement l'usage de la préemption. D'outil de projet de territoires, le droit de préempter devient un levier de prévention des risques industriels. La nouveauté et l'apparent contre-emploi de la

préemption invite à suivre les réflexions sur son futur usage, tel un lecteur des recompositions de la gouvernance locale des risques et de l'aménagement des territoires industriels.

Les PPRT sont des outils de maîtrise de l'urbanisme. L'État détient un rôle prépondérant dans leur élaboration stratégique, alors que l'application réglementaire relève des collectivités locales. Le déséquilibre qui marque la politique de prévention des risques industriels depuis les années 1990 perdure avec la loi de juillet 2003. L'État maintient fermement son rôle d'expert scientifique et technique sur le calcul et la cartographie de l'aléa technologique. La concertation, notamment avec les collectivités, n'intervient qu'en fin de processus décisionnel.

Les collectivités en charge de l'urbanisme pointent les contradictions institutionnelles et politiques émergeant avec les possibilités de mesures foncières issues des PPRT. Le décalage avec l'instruction des documents d'urbanisme donne l'impression que l'État interfère dans une compétence locale et contribue à brouiller le partage des responsabilités. Les élus acceptent difficilement de devoir justifier de l'application réglementaire auprès de leurs citoyens des décisions stratégiques qu'ils se voient partiellement imposer, notamment concernant la préemption. Les possibilités de contentieux juridiques que les services en charge de l'urbanisme entrevoient les incitent à s'équiper pour donner le change à l'expertise de l'État.

Dans un contexte d'incertitudes scientifiques sur l'exactitude des périmètres issus de méthode de calcul probabiliste, de manque de cohérence territoriale des PPRT – localement et nationalement –, de contentieux juridiques, de réduction des moyens dans les services déconcentrés de l'État et, en parallèle, d'essor des intercommunalités, la gouvernance locale des risques industriels est en recomposition. Pourtant, il n'est pas évident que la transformation se passe au profit des collectivités. Pour parer à la contestation de sa légitimité, l'État referme la « boîte noire » des PPRT.

La perspective de revalorisation, à long terme, des territoires industriels est un projet ambitieux politiquement et financièrement. Dans le cas de Lyon et du Havre, les intercommunalités proposent de prendre en charge l'expertise et le financement des mesures foncières inscrites dans les périmètres de PPRT, notamment la préemption. Les intercommunalités, récemment créées du regroupement des meilleurs ressources humaines des communes membres, disposent d'une puissance financière et de ressources d'expertise qui dépassent celles des communes, mais aussi, des services déconcentrés de l'État. Pourtant, les intercommunalités peinent à autonomiser leur capacité d'action de celle des logiques communales. Elles apparaissent davan-

tage comme des arènes d'expression des intérêts municipaux, mais ne transforment pas, dans le fond, la relation État-communes.

Alors que la loi sur les risques de juillet 2003 propose la préemption comme outil de maîtrise de l'urbanisme à des fins de prévention, la possibilité laissée aux collectivités locales d'acquiescer les terrains classés dans tout le périmètre des PPRT permet de formuler des scénarii d'aménagement sur des espaces aujourd'hui désignés inconstructibles, mais demain peut être porteurs de projet de développement. Cette possibilité d'agir sur l'urbain est analysée comme un « renversement total de perspective » de la logique d'intervention des pouvoirs publics, qui installe « des espaces artificiels » ou « du vide » entre les usines et la ville (Bonnaud, Martinais, 2005). Les espaces de vide des zones-tampon des PPRT sont aussi des espaces d'interprétation du risque, qui illustrent la plasticité territoriale de la définition du risque industriel. Ce qui est présenté comme des territoires dangereux et inconstructibles peuvent aussi représenter des réserves foncières ou des potentialités d'agrandissement des enceintes d'usines.

BIBLIOGRAPHIE

BEZES P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

Bilan 2010 de l'inspection des installations classées, 2011, *Dossier de presse*, Laurent Michel, directeur général de la prévention des risques, ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 15 mars 2011.

BILLET P., 2003, Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations classées, *Revue de Droit de l'environnement*, novembre, p. 215-219.

BLANCHER P., 1998, Scénarios de risque industriel et prévention par l'aménagement, in DECROP G., GALLAND J.-P., *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, Paris, L'Aube, p. 127-147.

BONNAUD L., MARTINAIS E., 2005, Des usines à la campagne aux villes industrielles, *Développement Durable et Territoires*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, Mis en ligne le 4 juin 2005, <http://developpementdurable.revues.org/document749.html>. Consulté le 12 avril 2008.

BONNAUD L., MARTINAIS E., 2008, *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, La Documentation Française, Paris, 160 p.

CAUHOPE M., DUCHENE F. et JAILLET M.-C.,

2010, *Impact d'une catastrophe sur l'avenir d'un site industriel urbain. Les cas de Lyon et Toulouse*, *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, n°06, Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse.

COANUS T., COMBY J., DUCHENE F., MARTINAIS E. (coord.), 2010, *Risque et territoire. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Tec & Doc, Paris, 480 p.

COANUS T., DUCHENE F., MARTINAIS E., 2007, L'industrie chimique et ses riverains : une relation ambivalente. Le cas de la grande région lyonnaise, *Responsabilité & Environnement*, n°48, octobre, p. 68-76.

DESAGE F., GUERANGER D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, Paris, 247 p.

DESJARDINS X., BOINO P. (dir.), 2006, *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, rapport au PUCA, Université Lumière Lyon II, juin.

DONZE J. (coord.), 1996, *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 71/1, *Le risque : une nouvelle approche des rapports entre la ville et l'industrie*.

DONZE J. (coord.), 2007, *Géocarrefour*, vol. 82/1-2, *Risque : de la recherche à la gestion territorialisée*.

DUBOIS-MAURY J., 2001, L'expropriation peut-elle être un outil de prévention ?, *Préventique & sécurité*, n°58, juillet-août, p. 29-32.

DUCHENE F., 2010, Quand le risque se heurte au territoire : la coanion du POS autour d'une usine chimique, in COANUS T., COMBY J., DUCHENE F., MARTINAIS E. (coord.), 2010, *Risque et territoire. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Tec & Doc, Paris, p. 141-157.

Etudes Foncières, 2004, ADEF, n° 107, janvier-février, *Mobilisation foncière*.

GALLAND J.-P., 2003, Calculer, gérer, réduire les risques : des actions disjointes ?, *Annales des Ponts et Chaussées*, n°105.

LE BOURHIS J.-P., 2007, Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000), *Genèses*, n°68, septembre, Gouverner par les cartes, p. 75-96.

LE GALES P., 1995, Du gouvernement des villes

à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1.

LEVY A., 2004, Risques technologiques et naturels majeurs : ce qui change en matière de préemption, de délaissement et d'expropriation, à propos de la loi du 30 juillet 2003, *AJDI* n°2, février, Paris, p. 101-105.

MARTINAIS E., 1996, Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise, *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 71/1, p. 31-44

MARTINAIS E., 2007 (a), La cartographie au service de l'action publique. L'exemple de la gestion des risques industriels, *EspacesTemps.net*, novembre, <http://espacestemp.net/document3643.html>. Consulté le 16 avril 2008.

MARTINAIS E., 2007 (b), *Actes du séminaire Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques*, organisé par GALLAND J-P., MARTINAIS E., Séance n°1 du 30 novembre 2007 « Les fondamentaux de la prévention des risques industriels L'inspection des installations classées, la réglementation française et ses évolutions récentes : quelle place pour les 'nouveaux' acteurs ? », PUCA, LATTIS, RIVES, ENTPE.

MARTINAIS E., CHANTELAUVE G., 2009, Identification et analyse des risques en entreprise : de l'approche déterministe à l'approche probabiliste, in BRILHAC J.-F. et FAVRO K., *Planifier le risque industriel*, Victoires Editions, Paris.

Ministère l'écologie et du développement durable, (MEDD), 2006, Le plan de prévention des risques technologiques PPRT. Guide à destination des élus locaux, « *Agir ensemble pour maîtriser les risques* », Paris, octobre.

Ministère l'écologie et du développement durable (MEDD), 2007, *Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide méthodologique*, Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques & Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Paris.

MOLINER M., 2003, Risques industriels, les règlements d'urbanisme, *Etudes Foncières*, ADEF, n°106, novembre-décembre, p. 24-29.

MOLINER-DUBOST M., 2004, Le permis de construire et la maîtrise des nuisances, *Etudes Foncières*, ADEF, n°107, janvier-février, p. 30-34.

NONJON M., DUCHENE F., LAFAYE F., MARTINAIS E., 2007, *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*, Programme Risque Décision Territoire, Quatrième rapport scientifique de fin du contrat « La prévention des risques industriels comme processus de coproduction », RIVES (ENTPE), Lyon.

NOURY A., 2004, *La maîtrise de l'urbanisation autour des établissements industriels à risques*, GRIDAUH, Le Moniteur, Paris, p. 69-115.

PROPECK-ZIMMERMANN E., SAINT-GERAND T., BONNET E., 2009, Nouvelles approches ergonomiques de la cartographie des risques industriels, *Mappemonde*, n°96, vol.4.

Rapport du Conseil d'État, 2008, *Le droit de préemption*, Paris, La documentation française.

SAUVAGE L., 1997, *L'impact du risque industriel sur l'immobilier*, Edition ADEF.

SEPAL, 2006, *Quels avenir pour la vallée de la chimie ?*, Synthèse des réflexions du groupe de travail, SEPAL (Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, décembre 2006.

Adresse de l'auteur

Université François-Rabelais
de Tours
Ecole Polytechnique
Universitaire
UMR 6173 CITERES
Ecole Polytechnique
Universitaire
Département d'Aménagement
35 allée de Lesseps
37205 Tours cedex 3

Mathilde.Gralepois@univ-tours.fr